



CAPÍTULO 4

Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina

Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible.

El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina

Bernarda Barbini*
Mariangel Cacciutto**
Gonzalo Cruz***

Introducción

Mar del Plata, perteneciente al Partido de General Pueyrredón, constituye el destino turístico de sol y playa más importante de Argentina. Con una población de 600,000 habitantes, la ciudad recibe aproximadamente cuatro millones de turistas durante los meses de diciembre, enero y febrero. A lo largo de su historia se identifican distintas fases en las que es posible determinar una evolución del turismo de elite hacia el turismo de masas (Bouvet *et al.* 2005).

A principios de la década de 1910, la ciudad se constituye como destino turístico a partir de la presencia de los sectores sociales más privilegiados de la ciudad de Buenos Aires. Bertoncello (2006) se refiere a este periodo asignándole al caso objeto de estudio la distinción de “paradigmático” y destacando la presencia de una elite que se consolida como tal a través de la práctica turística.

El periodo comprendido entre 1945 y 1975 es referido por Mantero (1997) como de “expansión”. En este momento de la historia, la ciudad se consolida como destino turístico de masas a partir de la aparición de nuevos flujos de demanda, constituidos por sectores populares. Barbini *et al.* (2011) determinan, en este momento, la existencia de un estado de carácter benefactor que introdujo al turismo como parte de sus políticas sociales.

A partir de la década de 1970 el estado disminuye su protagonismo en la orientación y planificación del turismo en el marco de la política social.

* Magíster en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: barbinibernarda@gmail.com

** Licenciada en Turismo. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: mcacciutto@yahoo.com

*** Máster en Gestión Sostenible de Empresas, Productos y Destinos Turísticos. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: gonzalocruz83@hotmail.com

Según explica Capanegra (2006), se pasa de considerar el turismo como una estrategia social a concebirlo como una estrategia económica para el crecimiento. Como consecuencia de ello, se produce el advenimiento de un periodo de declive del turismo local.

Durante las décadas de 1980 y 1990, el turismo masivo de sol y playa se sostuvo a partir del impulso que el periodo anterior había proporcionado. Sin embargo, las políticas neoliberales y la competencia de los destinos internacionales evidenciaron las limitaciones del modelo basado en el producto tradicional (Barbini *et al.*, 2011). Bertonecello (2001) se refiere a esta circunstancia haciendo foco en las consecuencias de una política cambiaria que propició principalmente el turismo emisor.

A mediados de la década de 2000, a partir de la devaluación del peso argentino, los destinos del interior del país se vieron favorecidos en cuanto a densidad de la demanda. Durante este periodo Bertonecello indicaba lo siguiente: “Argentina vive un notable auge turístico en la actualidad, observable tanto en el incremento de las llegadas de turistas internacionales como en la multiplicación de lugares de destino y de productos turísticos” (2006: 317).

Mar del Plata no fue la excepción a este proceso de resurgimiento del turismo, con un incremento del número de visitantes con respecto a la década anterior y el crecimiento de la oferta a través de obras públicas como la terminal ferro-automotora, la terminal de cruceros y la remodelación de diversos balnearios de la zona costera.

Sin embargo, este crecimiento cuantitativo de la demanda y la oferta no se tradujo en la constitución de un modelo de desarrollo turístico alternativo en el marco de la sostenibilidad. En este sentido, Mantero establece que el crecimiento en número de turistas, actividades o inversiones no implica necesariamente la generación de modelos de desarrollo turístico que contribuyan a mejorar

la calidad de vida de sus habitantes. En palabras del autor:

crecer (en turistas, en actividades, en inversiones) no es desarrollar, en la medida que se generan efectos de distinta índole (ambientales, culturales, sociales y económicos) y de diferente sentido (positivos y negativos, nunca indiferentes) que es menester contemplar y resolver en beneficio del desarrollo (Mantero, 2004: 27).

Según indica Pulido (2014), la conformación de un modelo de desarrollo turístico que considere al crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental, involucra la participación en su gestión de diversas partes interesadas constituidas por actores públicos, privados y de la sociedad civil. Se trata entonces de enmarcar la gestión del turismo en redes de gobernanza que propicien la resolución de conflictos y establezcan objetivos que conduzcan al desarrollo turístico en el marco de la sostenibilidad.

En concordancia con esta línea de pensamiento, se define la gobernanza turística como:

el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico (Madrid, 2009: 1).

En Mar del Plata, desde 1990, opera el Ente Municipal de Turismo (EMTUR). Es un organismo descentralizado y autárquico dependiente del ejecutivo municipal. Si bien la última Ordenanza municipal que regula su funcionamiento (15121/02) establece que la institución tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística, el mismo documento establece funciones que exceden esta tarea, incorporando cuestiones referidas a la planificación y gestión general del turismo en el territorio.

En el Directorio de esta institución pública se nuclea actores pertenecientes al sector privado

que se constituyen como partes interesadas en torno al desarrollo turístico de la ciudad. En este espacio de asociación público-privada, del que también participa un consejo asesor integrado por representantes de la sociedad civil con voz aunque sin voto, se generan acciones que influyen en el desarrollo del turismo local, planteándose como una expresión de gobernanza turística local.

Con esta perspectiva, el presente capítulo tiene como propósito analizar las relaciones que se establecen entre los actores participantes en el Directorio del EMTUR de la ciudad de Mar del Plata y sus implicancias para un desarrollo turístico sostenible en la ciudad. Para realizar dicho análisis, se tienen en cuenta dos aspectos de la gobernanza: la participación en la toma de decisiones y los procesos de asociación público-privada.

La información analizada proviene de entrevistas en profundidad realizadas en el marco del proyecto de investigación *Gobernanza turística y desarrollo local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*, finalizado en el 2013. Las mismas fueron realizadas con los miembros del Directorio del EMTUR obteniéndose información significativa en cuanto a la naturaleza de su involucramiento y las acciones generadas en este ámbito.

Además, se utiliza como fuente de información complementaria el análisis documental realizado en el marco del mencionado proyecto en el que se contempló la legislación emitida en relación con el tema objeto de estudio, considerando ordenanzas, resoluciones, decretos y comunicaciones, hallados en el Digesto municipal¹, que datan del periodo comprendido entre 2006 y 2013.

Los principales resultados dan cuenta de la necesidad de ampliar la base de participación y la orientación de las acciones desarrolladas en el

ámbito del Directorio del EMTUR, de modo tal que se encuentre representada la diversidad de intereses de los actores involucrados en el desarrollo turístico local, y en este sentido, se aporte a la definición de políticas de carácter integral, estratégico y sostenible que conciban al turismo en su complejidad y transversalidad.

I. Turismo, gobernanza y desarrollo sostenible

Al intentar abordar el concepto de turismo, nos encontramos con diversas definiciones en función de la disciplina científica que se ocupe de explicarlo. No obstante, en el presente capítulo se adopta la definición de Hiernaux (2002), quien lo entiende como un proceso societario que genera profundos impactos en la economía e induce cambios sociales, en tanto puede ser un elemento de integración (o desintegración) de las poblaciones locales.

También resulta adecuado introducir la postura de Bertonecello (2002), quien se refiere al turismo como práctica social que necesita ser estudiada a la luz de las dinámicas sociales más amplias en las cuales ésta se inserta, para poder avanzar en su conocimiento y conceptualización y evitar estudios voluntaristas, en donde el turismo es visto desde un lugar de excepcionalidad y se analiza desde lo que se espera de él.

Por otra parte, también observamos que el concepto de gobernanza tiene diferentes acepciones en función de los distintos enfoques desde los que se operativiza. Así, Rhodes (1996) afirma que el concepto es popular, pero poco preciso y que posee al menos seis acepciones y usos, siendo la definición elegida por el autor la de gobernanza como redes auto organizadas e interorganizacionales.

En línea con Rhodes, Mayntz (2001) habla de gobernanza moderna, haciendo referencia a “un nuevo modo de gobernar más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano

¹ El Digesto municipal es la compilación de la normativa municipal por parte del Honorable Concejo Deliberante del Partido de Gral. Pueyrredón que permite identificarla, describirla y rescatarla para dejar en claro la que está en vigor, utilizando para ello una base de datos (Partido del General Pueyrredón, 2002).

sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001: 1).

Según este autor, para que las redes de cooperación público-privada sean efectivas existen ciertos prerequisites: los actores intervinientes, tanto del sector público como privado, deben tener suficiente poder para resolver un problema y, el problema en cuestión debe ser lo suficientemente complejo como para requerir de la intervención de ambos grupos.

En este sentido, Mayntz (2001) plantea que no cualquier acción de coordinación público-privada es gobernanza, por el contrario, esta asociación debe tender a la solución de problemas colectivos y al logro del bienestar de la sociedad; por ende, quedan excluidos de los procesos de gobernanza, las redes de corrupción y aquellas que se generan para defender intereses particulares.

La gobernanza presenta diversas dimensiones de análisis, por lo que a los efectos del presente capítulo se tomarán en consideración la participación y la asociación público-privada, siguiendo las perspectivas de Fung (2006) y de Whittingham (2002).

En cuanto a la participación, ésta se refiere a la posibilidad que tienen las personas para ser consideradas en los procesos de toma de decisiones, en forma directa o a través de representantes (Whittingham, 2002). En este sentido, Fung (2006) plantea la necesidad de fomentar la participación en tanto que los actores del sector público encargados de tomar las decisiones siempre enfrentan alguna carencia en términos de conocimiento, competencias y recursos y, en este sentido, la participación directa de otros sectores podría remediarla.

Este autor argumenta que la participación influye en la legitimidad, la justicia y la efectividad de la acción pública, lo que favorece la difusión de valores democráticos básicos. Para evaluar la participación de los distintos actores en el diseño de

políticas, plantea un marco de análisis compuesto por tres dimensiones, a saber: alcance de la participación, modo de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad.

El alcance de la participación tiene en cuenta qué actores son convocados a participar por parte del estado; el modo de comunicación y decisión hace referencia a la forma en que se comunican entre ellos y toman decisiones y, la extensión de la autoridad indica cómo se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política, de modo tal para conocer su incidencia en la toma de decisiones.

En cuanto a la asociación público-privada, ésta hace referencia a la existencia de un vínculo estrecho entre el Estado y el sector privado en las políticas y programas locales. Whittingham (2002) plantea, además, que esta dimensión puede ser considerada una sub-variable de participación. De acuerdo con lo planeado por esta autora, los aspectos de la asociación público-privada a considerar para su análisis son:

la creación y puesta en marcha de políticas para promover la participación del sector público en el desarrollo, la presencia de iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia de la burocracia estatal y la integración de los sectores privado y público en la formulación, financiación e implementación de programas y proyectos públicos (Whittingham, 2002: 12).

Al relacionar los conceptos de turismo y gobernanza, Bustos (2008) plantea que:

El turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones de desarrollo social integrado [...] que induce a reorientar su análisis en términos de gobernanza, como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva (Bustos, 2008: 96).

Por su parte, Velazco (2008) avanza en este sentido al desarrollar el concepto de gobernanza turística en referencia a aquellos procesos de decisión público-privados que mejoran la gestión de los

conflictos generados por el turismo en un determinado destino. A su vez, afirma que el turismo es un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, en tanto requiere de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de las sociedades receptoras (es decir, la sociedad civil). Según la autora, esto se debe a que el turismo es particularmente transversal, es decir, implica la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias.

En cuanto a los conceptos de gobernanza y de turismo, existen diversos estudios que llevan a cabo su abordaje según distintas perspectivas, pero siempre haciendo énfasis en las posibilidades que otorga el trabajo conjunto para la formulación de estrategias en torno al desarrollo del turismo. Esta relación puede verse plasmada en trabajos como los de Connelly (2007), Mordue (2007), Brenner (2010), Erkus-Ozturk y Eraydin, (2010), Stevenson, Airey y Miller (2008), Krutwaysho y Bramwell, (2010) y Valente, Dredge y Lohmann (2015).

Si bien estos modos de aproximación varían según distintos criterios, ya sea considerando a la gobernanza en su acepción normativa a partir de la adhesión a los postulados de los organismos internacionales o entendiéndola en su perspectiva instrumental desde un enfoque de redes; en todos los casos se trata de conocer el funcionamiento de los procesos de toma de decisiones en torno al turismo dejando de considerar al Estado como un actor central e, incorporando la intervención de la sociedad civil y del sector privado. También Dredge (2006) plantea la importancia de la generación de redes entre el gobierno local y la “industria turística” y su relación con la comunidad.

Beaumont y Dredge (2010), por su parte, analizan tres tipos de redes de gobernanza lideradas por tres organizaciones diferentes en un destino, teniendo en cuenta su actuación. Kerimoglu y Ciraci (2008), a partir de indagar en distintas organizaciones del sector público, privado y comunitario de un destino turístico, diseñan un modelo de

red de gobernanza, y proponen la creación de una organización para que funcione a modo de nexo entre las mismas.

Entre los estudios más recientes en lo que respecta al abordaje de la gobernanza y el turismo, Ríos *et al.* (2014) tienen por objetivo conocer mediante el enfoque de redes de políticas, el grado de participación de los actores vinculados al turismo en lo que respecta al ámbito de la conservación y del aprovechamiento turístico.

También en trabajos como los de Muñoz y Velasco (2015), se considera la posibilidad de generar un órgano mixto de gestión de un destino, a partir de abordar entre otras categorías de análisis, la madurez colaborativa de los actores vinculados al turismo, concluyendo que no existe un modelo único de gobernanza orientada a la gestión.

En relación con los estudios que focalizan en los conceptos de gobernanza, turismo y sostenibilidad, al igual que los correspondientes a Erkus-Ozturk y Eraydin (2010), Beaumont y Dredge (2010), Kerimoglu y Ciraci (2008) previamente señalados, los trabajos de Wesley y Pforr (2010) y de Trousdale (1999) desarrollan esta vinculación, considerando a la gobernanza como una cuestión crítica para el desarrollo sostenible de los destinos (Wesley y Pforr, 2010).

El concepto de desarrollo sostenible es definido por la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (1987: 59). Según expresa Gallopín (2003), en la búsqueda de la sostenibilidad es preciso integrar las diferentes dimensiones, considerando la articulación de los criterios que abordan el desarrollo, teniendo en cuenta simultáneamente aspectos globales y locales, además ampliar el horizonte temporal y espacial para propiciar una adaptación a la necesidad de equidad intergeneracional e intrageneracional.

La noción de desarrollo turístico no se mantiene ajena a estas nuevas concepciones. En 1995, la Organización Mundial del Turismo (OMT) publica la *Carta de Turismo Sostenible*, en la cual se establece la importancia de generar un desarrollo turístico basado en los criterios de la sostenibilidad en sus dimensiones ecológica, económica y social. Además, indica la necesidad de considerar los efectos negativos del turismo sobre el patrimonio y la identidad cultural de las comunidades locales, promoviendo el estímulo a las relaciones y la cooperación entre los actores locales públicos y privados, y promulgando un reparto más equitativo tanto de los beneficios como de los costes producidos.

En este sentido, la OMT (1999) define al turismo sostenible como aquel que:

satisface las necesidades de los turistas actuales y las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida (OMT, 1999: 18).

Chávez y Osorio (2006) plantean la importancia de aplicar los principios de la sostenibilidad al turismo tanto en destinos de ecoturismo o de prácticas alternativas como en aquellos en los que se desarrolla un turismo de carácter masivo. En este sentido, Coccossis (1996) considera el turismo sostenible como un proceso de cambio desde las demandas de turismo masivo, hacia formas más sostenibles. Este proceso de cambio implica la participación de los actores implicados y la aplicación de planes de gestión para reducir impactos negativos y, finalmente, la interpretación del turismo como parte de una estrategia de desarrollo.

Pulido (2014), con base en lo establecido por Velasco (2010) y Vera *et al.* (2011), determina la necesidad de la intervención de la comunidad re-

ceptora y la colaboración público-privada para el diseño del producto y la gestión de los recursos.

Por su parte, Cruz, Serrano y Vargas (2015) realizan un análisis de las políticas turísticas locales como escenarios particulares de interacción de los actores públicos, sociales y privados, entendiendo a la gobernanza como la base teórica que se complementa con los principales supuestos de la sostenibilidad.

A su vez, Mihalič *et al.* (2016) consideran que, para que un destino pueda generar un turismo sostenible, se requiere del área política, y en este sentido amplían los tres pilares clásicos de la sostenibilidad incorporando la dimensión política, de tal manera que la gobernanza del destino influye en su sustentabilidad.

En la misma línea que los anteriores, Schoroeder (2015) considera en su estudio la influencia de actores políticos estatales y de la comunidad, con intereses diversos, teniendo en cuenta que la gobernanza tiene el poder de ampliar y democratizar la toma de decisiones para favorecer políticas de sostenibilidad.

También, autores como Dredge (2013), Maufourt y Mount (2016) se adhieren a esta idea desde diversos puntos de vista, pero siempre considerando la necesidad de incorporar los diferentes actores interesados en los procesos de toma de decisiones con el objetivo de generar políticas sostenibles.

En definitiva, en la referida producción académica, la gobernanza aparece como un factor clave en la generación de un modelo de desarrollo turístico concebido en el marco de la sostenibilidad. Así, desde el punto de vista social y político, la presencia de los diversos actores que componen el territorio en los procesos de toma de decisiones en referencia a la actividad turística, es imprescindible en la medida que se busque dar cauce a caminos alternativos a los modelos orientados a la masividad.

II. Acerca del caso de estudio

Desde la década de los noventa y hasta la actualidad, la ciudad de Mar del Plata ha logrado desarrollar un turismo fuera de temporada, sin abandonar el producto turístico tradicional de sol y playa. Sin embargo, se observa que persiste la necesidad de dar cauce a ciertas alternativas que consideren el territorio en forma integral de manera tal que los ingresos en concepto de turismo permanezcan y se derramen en la comunidad. Así, se plantea la necesidad de evaluar las posibilidades de implementación de estrategias de reconversión turística para la ciudad.

Esto requiere considerar las condiciones del campo turístico local para el diseño participativo y consensuado de proyectos, la implicación de la administración pública a distintos niveles y la construcción de un marco de cooperación público-privada en la gestión de las acciones a implementar (Barbini *et al.*, 2011).

El EMTUR fue creado en 1990, siendo la Ordenanza número 15121, promulgada el 30 de diciembre de 2002, la que actualmente regula su funcionamiento. Es un organismo dependiente del ejecutivo municipal y tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística. No obstante, en este documento se le atribuye al organismo funciones de diversa índole que exceden ampliamente los temas referidos a la promoción turística de la ciudad, a saber:

Definir el rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido de General Pueyrredón; propender a la formación de una conciencia turística; promover, favorecer y facilitar la realización de distintos acontecimientos y eventos programados a desarrollarse en el Partido; elevar a consideración del Departamento Ejecutivo las propuestas de concesión y explotación de las instalaciones a su cargo; relevar en forma sistemática y permanente el patrimonio turístico, con el fin de contar con datos ciertos y actualizados para una mejor definición de las políticas a seguir; diseñar e imple-

mentar planes y programas de acción sobre materia de su competencia; propiciar la jerarquización de los servicios turísticos ya posicionados en el mercado e investigar sobre nuevas prestaciones y atractivos para un mejor desarrollo turístico del Partido; alentar una mejor distribución temporal de las corrientes turísticas y ser organismo de consulta indispensable en la elaboración de propuestas de desarrollo, planeamiento, definición y programación de las Unidades Turísticas Fiscales del sector costero del Partido de General Pueyrredón (Ordenanza núm. 15121, 2002).

La dirección del EMTUR es ejercida por un presidente y un vicepresidente designados por el Departamento Ejecutivo con aval del Honorable Consejo Deliberante. Para el desempeño de sus funciones, el presidente cuenta con la ayuda de un Directorio, del cual es también presidente, integrado a su vez por el Presidente de la Comisión de Turismo del Honorable Consejo Deliberante, un representante por el Departamento Ejecutivo y los representantes de las siguientes diez instituciones del sector privado relacionadas directamente con la actividad turística:

Asociación de Agencias de Viajes del Sudeste Argentino; Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata y zona de influencia; Bureau de Congresos y Convenciones; Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal de la Provincia de Buenos Aires; Cámara Empresaria de la Recreación; Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines de la Costa de Mar del Plata; Cámara Textil de Mar del Plata; Colegio de Martilleros y Corredores Públicos; Bolsa de Comercio y Unión del Comercio, la Industria y la Producción.

El Directorio es “el órgano de consulta indispensable en la formulación de la política turística del Municipio y en toda otra gestión que le proponga el Presidente del Ente”. Además, sus integrantes son designados por el Departamento Ejecutivo y sus miembros ejercen funciones *ad honorem* (Ordenanza núm. 15121, 2002).

Las reuniones con asistencia del Directorio en pleno se realizan en forma mensual. Cada entidad es representada por un director titular y un director suplente. Hay diez directores titulares y diez directores suplentes en total. El Directorio funciona con el *quorum* de la mitad más uno y, cada miembro participante tiene un voto.

A su vez, y según el artículo séptimo de la mencionada legislación, existe un Consejo Asesor de Turismo, con la función de asistir al presidente del EMTUR. Este Consejo se integra por entidades de la ciudad con personería jurídica y, su incorporación debe ser aprobada por el Directorio. Estas organizaciones, tales como la Asociación de Licenciados en Turismo local, la Asociación de Guías de Turismo local, las universidades representantes de las carreras de Licenciatura en Turismo de la ciudad y algunas ONG, son convocadas eventualmente por el Directorio para participar de las reuniones con el objetivo de que provean asistencia técnica, teniendo voz pero no voto para la toma de decisiones.

III. Caracterización de los procesos de gobernanza en el Directorio del EMTUR

A partir de entender la *participación* como la posibilidad que tienen las personas de ser consideradas en los procesos para la toma de decisiones, en forma directa o a través de representantes y, en relación con su *alcance*, es decir quiénes participan, en el caso objeto de estudio se observa que la misma se da solamente por parte de ciertos grupos de interés, como son las organizaciones del sector privado especificadas en el apartado anterior y, el estado municipal; mientras que se muestra restringida en el caso de las organizaciones miembros del Consejo Asesor (que representan otro tipo de intereses), en la medida en que tiene voz, pero no voto.

Esta situación se da en un marco donde a la comunidad residente únicamente se le considera en su contacto con el turista, predominando una percepción de la misma en tanto “anfitriona” o “prestadora de servicios”, evidenciándose la au-

sencia de una visión que la incluya como actor con capacidad de decidir e incidir en los procesos de cambio.

Con respecto al modo de *comunicación y decisión*, es decir, cómo los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones, se observa que la participación del sector privado en el directorio del EMTUR es dispar. Esto es así en la medida en que algunas organizaciones hacen referencia a este espacio de participación como aquel donde es posible interactuar, deliberar y negociar con el estado local; en definitiva, tener injerencia en la toma de decisiones en temas vinculados casi exclusivamente a la promoción de la ciudad. Mientras que otros plantean que su modo de comunicación se reduce a escuchar propuestas y acciones formuladas *a priori* por la presidencia del EMTUR y aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder de negociación y decisión.

Respecto a la *extensión de la autoridad*, es decir, al modo en que se enlazan las discusiones de los participantes del Directorio del EMTUR con la acción política o pública, se constata el apoyo por parte del sector privado, a las decisiones o acciones del sector público o bien la emisión o solicitud de opiniones sobre las cuales, posteriormente, los representantes del sector público toman decisiones.

En relación con el mismo aspecto de la participación, también logran distinguirse dos situaciones. Por un lado, la de aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder económico, logrando que sus opiniones sean tomadas en cuenta al momento de tomar decisiones y, por otro, aquellas que buscan con cierta dificultad que su opinión sea escuchada. De esta situación se deriva también una participación acotada, en la medida en que los casos donde se consideran apoyos y opiniones son en referencia casi exclusiva a temas puntuales vinculados a estrategias de promoción.

Al considerar las características de la *asociación público-privada*, es decir, la *existencia de un vínculo entre el estado y el sector privado en la elaboración de políticas y programas locales; y analizar uno de sus aspectos constitutivos como es la existencia por parte del estado de políticas e incentivos para el sector privado*; se observan en el caso objeto de estudio acciones vinculadas al *marketing* promocional y publicitario del turismo local. Se destaca la valoración por parte del sector privado de estas iniciativas en la medida en que las mismas contribuyen al crecimiento del sector empresarial mediante su participación en el *stand* oficial del municipio, en las ferias nacionales e internacionales de turismo.

En cuanto a la *presencia de iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia del sector público*, cobra relevancia la iniciativa de las cámaras empresarias en pos del incremento de la Tasa de Seguridad e Higiene local para destinar fondos exclusivamente a la promoción turística y publicidad de la ciudad, con el objetivo de atraer turistas.

Con respecto la *integración público/privada en la elaboración y financiación de programas y proyectos*, se identifican acciones puntuales por parte del Directorio del EMTUR orientadas fundamentalmente al desarrollo de actividades de promoción e información turística y del fomento del turismo de eventos. En este sentido, se observa la vinculación entre el departamento de *Marketing* del EMTUR y las organizaciones del sector privado que integran su Directorio para participar en ferias, exposiciones y *workshops* y, realizar actividades de promoción u organizar congresos y convenciones.

Este tipo de asociatividad público/privada queda reflejada también en el contenido de la legislación municipal observada en similar periodo, donde puede constatar el predominio de documentos referidos a los convenios que el EMTUR realiza con distintas asociaciones empresariales, por medio de los cuales se pretende desarrollar acciones

orientadas a la promoción, al desarrollo de eventos y a la obtención de información turística.

En definitiva, en tanto el turismo es particularmente transversal, implicando la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias, se comprueba que el caso del EMTUR emerge como un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, a partir de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de la sociedad civil.

En este contexto, los datos analizados permiten afirmar que el alcance de la participación, el modo de comunicación y decisión, la extensión de la autoridad, así como las formas de articulación público-privada, dan cuenta de la presencia de algunas restricciones en cuanto a los temas considerados en la política turística y en relación con el desarrollo de formas de colaboración más inclusivas con respecto a la diversidad de grupos de interés implicados.

IV. Reflexiones finales

En la ciudad de Mar del Plata el turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones para un desarrollo integrado y una reorientación de la política turística hacia un enfoque en términos de gobernanza como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva. En este contexto, la gobernanza turística hace referencia a los procesos de decisión que mejoran la gestión de los conflictos generados por el turismo.

Así, desde el punto de vista social y político, es imprescindible la presencia de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones en referencia al turismo, en la medida que se busque dar cauce a caminos alternativos. En este sentido, la necesidad de intervención de la comunidad receptora y la colaboración público-privada para la gestión de los recursos forma parte de la idea de un desarrollo turístico sostenible.

En la búsqueda de la sostenibilidad es preciso entonces integrar diferentes dimensiones valorando la articulación de los criterios que abordan el desarrollo desde una perspectiva integral, a partir de la consideración de los aspectos económicos y ambientales, así como también de los sociales y políticos. Así, el proceso de cambio desde las demandas de turismo masivo hacia formas más sostenibles, implica la participación de los actores intervinientes.

Para evaluar las implicancias que los procesos de gobernanza turística dados en el ámbito del Directorio del EMTUR tienen para el desarrollo turístico sostenible de la ciudad, es preciso señalar que en Mar del Plata el turismo ha transitado por distintas etapas en relación con el ciclo de vida de su producto principal de sol y playa, identificado en la actualidad con la etapa de madurez, en un contexto de ausencia de una política explícita y de planificación dentro del sector.

Esta circunstancia plantea la necesidad de dar cauce a propuestas alternativas que centren la atención en el papel que pudieran asumir los distintos actores intervinientes en la implementación de estrategias de reconversión integral. Bajo esta perspectiva, la gobernanza aparece como un factor clave en la generación de un modelo de desarrollo turístico concebido en el marco de la sostenibilidad.

En este sentido, se observa que los procesos de gobernanza turística que se dan en el Directorio del EMTUR aportan en forma tangencial a la elaboración de alternativas estratégicas sostenibles para la ciudad, en la medida que el tipo de participación y asociación público/privada existente se orienta al acompañamiento de iniciativas puntuales, principalmente de promoción y, en segundo lugar, de fomento del turismo de eventos y obtención de información turística.

El desarrollo de estas acciones representa un mínimo con respecto a las funciones que le han sido asignadas al organismo en la Ordenanza corres-

pondiente a su creación, donde figuran atribuciones orientadas a definir el rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido, relevar en forma sistemática y permanente el patrimonio turístico, a fin de contar con datos ciertos y actualizados para una mejor definición de las políticas a seguir. Otras funciones se refieren a investigar sobre nuevas prestaciones y atractivos para un mejor desarrollo turístico del Partido de General Pueyrredón y ser organismo de consulta indispensable en la elaboración de propuestas de desarrollo, planeamiento, definición y programación de las Unidades Turísticas Fiscales del sector costero del Partido de General Pueyrredón, entre otras.

Esta perspectiva conduce a preguntarnos acerca del papel que asumen los diferentes actores y sus relaciones dentro del espacio de participación estudiado, especialmente sobre quiénes son aquellos que tienen la capacidad de actuar e intervenir, de dónde procede su poder y si este poder se encuentra concentrado o se distribuye en forma homogénea.

En este sentido, en el Directorio de EMTUR se observan restricciones respecto al alcance de la participación que se da solamente por parte de grupos de interés específicos como son las organizaciones del sector privado y el estado municipal; en contraste, se encuentra restringida a las organizaciones de la sociedad civil, miembros del Concejo Asesor y es inexistente en el caso de la comunidad residente, que directamente no es visualizada como un actor con capacidad de decidir e incidir en los procesos de cambio.

En definitiva, se plantea la necesidad de ampliar la base de participación y la orientación de las acciones desarrolladas en el ámbito del Directorio del EMTUR, de modo tal que se encuentre representada la diversidad de intereses de los actores intervinientes en el desarrollo turístico local. Por tanto, se torna imprescindible considerar los puntos de vista de la comunidad residente, representada en organizaciones de la sociedad civil de tipo ambientalista, de defensa del patrimonio

natural y cultural, vecinalistas, etc., lo que aportaría a la definición de políticas más sostenibles que conciben al turismo en toda su complejidad y transversalidad.

Bibliografía

- Barbini, B. *et al.* (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. En *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 11(9), 57-69.
- Bertoncello, R. (2001). El turismo emisor argentino y sus consecuencias internas. En *GeoUruguay*, (5), 127-142.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. En *Revista Aportes y transferencias*, 6(2), 29-50.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. En CLACSO: *América Latina: cidade, campo e turismo*, 317-334.
- Bouvet, Y. *et al.* (2005). Mar del Plata (Argentina): La ciudad balnearia de los porteños en el atlántico suroccidental. En *Investigaciones Geográficas*, (3), 61-80.
- Beaumont, N. y D. Dredge (2010). Local tourism governance: a comparison of three networks approaches. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. En *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283-310.
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. En *Aportes y transferencias*, 12(1), 87-104.
- Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo xx. En *Aportes y Transferencias*, 10(1), 43-61.
- Chavez, E. y J. Osorio (2006). Turismo y sustentabilidad: de la teoría a la práctica en Cuba. En *Cuadernos de Turismo*, (17), 201-221.
- Coccossis, H. (1996). Tourism and Sustainability: Perspectives and Implications. En *Sustainable Tourism? European Experiences*. Reino Unido: CAB International, pp. 1-21
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro común* (Informe Brundtland), Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Connelly, G. (2007). Testing Governance. A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980-2000. En *Geographies*, 9(1), 84-114.
- Cruz Jiménez, G., R. Serrano Barquín y E. Vargas Martínez, (2015). Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico. Pasos. En *Revista de Turismo y patrimonio Cultural*, 13(6), 1477-1490.
- Dredge, D. (2006). Policy Networks and the local organization of tourism. En *Tourism Management*, 27(2), 269-280.
- Dredge, D. y T. Tamal (2013). Mobilities on the Gold Coast, Australia: implications for destination governance and sustainable tourism. En *Journal of Sustainable Tourism*, 21(4), 557-579.
- Erkus-Öztürk, H. y A. Eraydın (2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism region. En *Tourism Management*, 31(1), 113-124.
- Esquivel Rios, S. *et al.* (2014). Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. En *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, Pub. Esp. (9), 1631-1643.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. En *Public Administration Review, Special Issue*, 66-75.
- Gallopín, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. En CEPAL *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, (64), 1-41.
- Hiernaux Nicolás, D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. En *Aportes y Transferencias*, 6(2), 11-27.
- Kerimoğlu, E. y H. Çiraci (2008). Sustainable tourism development and a governance model for Frig Valley. En *ITU A/Z*, 5(2), 22-43.
- Krutwayscho, O. y B. Bramwell (2010). Tourism Policy Implementation and Society. En *Annals of Tourism Research*, 37(3), 670-691.
- Madrid Flores, F. (2009). Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México. Ponencia presentada en la *Primera Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional*, Donostia-San Sebastián, España. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/242373949>
- Mantero, J. C. (1997). Mar del Plata: devenir urbano y desarrollo turístico. En *Aportes y Transferencias*, 3(4), 135-152.
- Mantero, J. C. (2004). Desarrollo local y actividad turística. En *Aportes y Transferencias*, 8(1), 11-38.
- Mayntz, R. (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21), 7-22.

Mihalič, T. et al. (2016). The influence of the political environment and destination governance on sustainable tourism development: a study of Bled, Slovenia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 24(11), 1489-1505.

Mordue, T. (2007). Tourism, urban governance and public space. En *Leisure Studies*, 26(4), 447-462.

Mowforth, M. e I. Munt (2016). *Tourism and Sustainability. Development, Globalisation and New Tourism in the Third World*. Inglaterra: Routledge.

Muñoz-Mazón, A. y M. Velasco González (2015). Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como caso de estudio. En *Cuadernos de Turismo* (35), 311-334.

OMT (Organización Mundial de Turismo) (1995). *Carta del Turismo Sostenible*. Presentado en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote, Islas Canarias, España. Recuperado de: <http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf> [9 de junio de 2016]

OMT (Organización Mundial de Turismo) (1999). *Agenda para Planificadores Locales: Turismo y Gestión Municipal*. Edición para América Latina y el Caribe. España: OMT.

Pulido, M. C. (2014). Metodología para la implementación de la gobernanza como herramienta de gestión de destinos turísticos. Tesis de doctorado. Universidad de Jaén, España.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. En *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Schroeder, K. (2015). Cultural Values and Sustainable Tourism Governance in Bhutan. En *Sustainability* 7(12), 16616-16630.

Stevenson, N., D. Airey y G. Miller (2008). Tourism policy making: the police maker's perspectives. En *Annals of Tourism Research*, 35(3), 732-750.

Trousdale, W. J. (1999). Governance in context. Boracay Island, Philippines. En *Annals of Tourism Research*, 26(4), 840-867.

Valente, F., D. Dredge y G. Lohmann (2015). Leadership and governance in regional tourism. En *Journal of Destination Marketing & Management*, 4, 127-136.

Velasco González, M. (2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo? Ponencia presentada en XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, España. Recuperado de: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf> [14 de mayo de 2016]

Velasco González, M. (2008) (2010). El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local. En S. Antón (ed.). *Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo*. Tarragona, España, 131-140.

Vera, J. F. et al. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. España: Tirant Lo Blanch.

Wesley, A. y C. Pforr (2010). The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(6), 773-792.

Whittingham, M. V. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043406.pdf> [3 de mayo de 2016]

Normativa citada

Partido del General Pueyrredón (2002). Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón, núm. 15121. Mar del Plata, 30 de diciembre. Recuperado de: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/digesto.php> [12 de junio de 2016].